

Il federalismo fiscale alla prova del comitato per la legislazione

di Luca Di Donato

SOMMARIO: 1. Il federalismo fiscale: gli obiettivi della legge delega n. 42 del 2009. 1.1. I decreti delegati. 2. Il federalismo fiscale all'esame del Comitato per la legislazione. 3. Conclusioni.

1. Il federalismo fiscale: gli obiettivi della legge delega 5 maggio 2009, n. 42.

Il c.d. federalismo fiscale¹ è stato definito il più imponente processo di razionalizzazione della finanza pubblica sub-statale realizzato nel nostro Paese².

La riforma federale, avviata con la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, ha inteso dare piena attuazione al novellato art. 119 Cost³.

¹ Sull'uso dell'espressione "federalismo fiscale" si rinvia R. BIN, *Verso "il federalismo fiscale" o ritorno al 1865?*, in *Le Regioni*, fasc. 4, 2010, pp. 1-4. "Se 'federalismo' significa poco, 'federalismo fiscale' è un'espressione che di per sé significa ancora meno [...]". Cfr. A. PAJNO, *L'attuazione del federalismo amministrativo*, in *Le Regioni*, fasc. n. 4, 2001, pp. 667-681. "Molti sono i modi di concepire il federalismo [...]. Quando si parla di federalismo, si intende, secondo un approccio tradizionale, fare riferimento ad un assetto dell'ordinamento costituzionalmente garantito, caratterizzato dalla distribuzione non solo delle funzioni pubbliche ma dello stesso potere di indirizzo politico fra lo Stato centrale e gli enti territoriali da esso distinti e autonomi, da una ripartizione tra il primo e i secondi delle tre tradizionali funzioni, dall'esistenza di un sistema bicamerale nella quale sia presente una vera e propria camera degli Stati federali, dalla presenza di un procedimento di revisione costituzionale che implichi anche la partecipazione necessaria degli 'Stati' federali [...]". Cfr. T. E. FROSINI, *Paese che vai, federalismo fiscale che trovi*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3, 2010, pp. 1-5. "Il federalismo è un processo dinamico [...] e allora si fa fatica ad inquadrarlo, a classificarlo una volta per tutte. Si potrebbe dire, che lo studioso che tenti di ritrarre un federalismo vivente e operativo (*Living Federalism*) deve affrontare una grave difficoltà: il fatto che il soggetto del ritratto cambia continuamente".

² Cfr. L. ANTONINI, *Il federalismo fiscale e l'impatto sulle Pmi*, Fondazione Impresa Italia, 2009, p. 2 ss. Cfr. L. ANTONINI, *Discorso di insediamento della Commissione tecnica paritetica*, in *www.tesoro.it*, 2009, p. 1. "L'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale ha segnato una tappa fondamentale nella nostra vita istituzionale e politica del nostro Paese". L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana*, Venezia, Marsilio Editore, 2013, pp. 1-208. Cfr. F. BASSANINI, *Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, in *www.astrid-online.it*, 2010, pp. 1-17. "L'attuazione della legge delega sul federalismo è una delle riforme cruciali (forse la riforma cruciale) della presente legislatura".

³ Per un'analisi degli istituti previsti dalla legge delega n. 42 del 2009 v. N. LUPO, *Il procedimento di attuazione della legge delega sul federalismo fiscale e le nuove sedi di collaborazione tra i livelli territoriali: Commissione bicamerale, Commissione tecnica paritetica e Conferenza permanente*, in *www.federalismi.it*, 2 dicembre 2009, p. 5 ss. Cfr. R. BIN, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2009, pp. 127-130. Cfr. A. D'ATENA (a cura di), *Diritto Regionale*, Torino, Giappichelli Editore, 2010, pp. 124-126. Cfr. F. BASSANINI, G. MACCIOTTA, *I principi della delega per l'attuazione del federalismo fiscale. Commento all'art. 2 della legge delega n. 42 del 2009*, in *www.astrid-online.it*, 2009, p. 1 ss. Cfr. G. RIVOSECCHI, *Autonomia*

Un primo obiettivo della riforma prevedeva il riassetto generale della fiscalità nazionale e una riorganizzazione complessiva dell'attuale sistema dei tributi statali, regionali e locali dando attuazione concreta alla potestà legislativa delle regioni in materia tributaria, così come previsto dall'art. 119 Cost⁴.

Un secondo obiettivo consisteva nel superamento del sistema dei trasferimenti fondato sulla spesa storica, in favore di un diverso sistema che prevede l'attribuzione delle risorse sulla base dell'individuazione dei fabbisogni standard necessari a garantire, su tutto il territorio nazionale, il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle funzioni fondamentali degli enti locali⁵.

Un terzo obiettivo era legato al miglioramento dell'efficacia della spesa pubblica decentrata tramite l'introduzione, nel sistema di finanziamento degli enti territoriali, di una serie di incentivi capaci di indurre gli amministratori locali a gestire con più oculatezza le rispettive risorse⁶.

finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre, in www.astrid.eu, 2009, pp. 1-22. Cfr. R. BIFULCO, *Il Parlamento nella tenaglia degli esecutivi: il federalismo fiscale e la riforma del Senato*, in www.nelmerito.com, 5 marzo 2009, p. 2.

⁴ *Federalismi fiscali e costituzioni*, a cura di V. ATRIPALDI e R. BIFULCO, Torino, Giappichelli Editore, p. 1 ss. Cfr. G. POSTAL, M. MARCANTONI, *La sfida del federalismo fiscale e le ripercussioni sul PAT*, Milano FrancoAngeli, 2011, p. 7.

⁵ Cfr. E. LONGOBARDI, *Decentramento e pressione fiscale: una questione aperta*, in www.astrid.eu 2011, p. 9. Cfr. G. LEONE, *Per un federalismo competitivo e solidale*, in Milano, Maggioli Editore, n.3/4, 2009, p. 545. "Per lungo tempo, il sistema finanziario che ha presidiato ai rapporti tra centro e periferia è stato quello della finanza derivata, consistente nell'acquisizione delle risorse finanziarie dalla periferia al centro e nel conseguente trasferimento di risorse dallo Stato alle Regioni e agli enti locali. Tale sistema, basandosi su ripiani a piè di lista alle amministrazioni inefficienti e reggendosi sul criterio della spesa storica, ha finito per premiare paradossalmente gli enti che hanno creato maggiori disavanzi". Cfr. A. PETRETTO, *Costi e fabbisogni standard nei comuni: grande innovazione istituzionale o utopia?*, Irpet, Osservatorio Regionale su Federalismo fiscale, Novembre 2011, p. 1. "La determinazione dei costi standard rappresenta l'architrave della intera riforma del federalismo fiscale in corso in Italia". Cfr. M. FOGLIA, *L'approccio standard nell'ambito di attuazione del c.d. federalismo fiscale: tra autonomia, efficienza e tutela dei diritti e delle prestazioni essenziali*, in Atti del Convegno Gruppo di Pisa: "I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza", Trapani, 8-9 giugno 2012, p. 2. "La legge n. 42/2009 individua tra i propri tratti maggiormente innovativi e ricorrenti l'espressa volontà di abbandono delle logiche imperniate sulla cosiddetta 'spesa o costo storico', ormai da sostituirsi con quella fondata sui costi standard e fabbisogni standard, quali costi e fabbisogni che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituiscono l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica". Cfr. L. ANTONINI, *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge sul federalismo fiscale*, Fondazione per la Sussidiarietà, I quaderni della sussidiarietà, n. 7, 2009, p. 9 ss. L'autore riporta alcuni esempi di inefficienza della spesa storica: "[...] una sacca per le trasfusioni costa in Calabria quattro volte di più di quanto costa in Emilia Romagna, una TAC costa in un alcune parti del Paese 800 euro e in altre 500, la spesa pro capite per bambino negli asili nido a Roma è pari a 16.000 euro e 7.000 a Modena [...]". Cfr. M. CLARICH, *Federalismo fiscale e federalismo amministrativo*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 1, 2011, p. 109. "Tra i principi che informano il nuovo assetto dei rapporti finanziari tra stato e regioni e ed enti locali, vi è quello costituito dal passaggio dal sistema dei costi storici a quello dei costi standard ai fini della quantificazione delle risorse necessarie". Cfr. S. MANGIAMELI, *Il federalismo fiscale e l'evoluzione del regionalismo italiano*, in www.issirfa.it, ottobre 2011, pp. 6-8. "L'aspetto più innovativo della legge sul federalismo fiscale è rappresentato dal complesso processo di standardizzazione dei costi e dei fabbisogni finanziari delle funzioni".

⁶ Cfr. L. VANDELLI, *Il decentramento delle funzioni e il federalismo amministrativo*, in *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "riforma Bassanini"*, a cura di G. D'Alessio e F. Di Lascio, Torino, Giappichelli Editore, 2009, p. 122. "Nonostante l'ampiezza del processo intrapreso, l'Italia figura tuttora tra i paesi in cui la spesa pubblica rimane maggiormente accentrata, se si considera che, complessivamente, la spesa delle amministrazioni regionali e locali raggiunge appena il 32 per cento della spesa pubblica nazionale".

Un quarto obiettivo intendeva promuovere un migliore coordinamento tra l'amministrazione centrale e le amministrazioni locali per garantire un rispetto più rigoroso del patto di stabilità nazionale e del patto di stabilità europeo⁷.

In una prospettiva più ampia, la finalità del legislatore era quello di avviare la riforma del sistema di finanziamento delle regioni (a statuto ordinario) e degli enti locali per realizzare un sistema in cui i predetti livelli di governo potessero trarre dal territorio di riferimento gran parte delle entrate necessarie al proprio finanziamento, con conseguente responsabilizzazione di ciascun livello istituzionale nell'esercizio del potere di spesa⁸.

1.1 I decreti delegati

In attuazione della legge delega n. 42 del 2009 sono stati emanati i seguenti decreti delegati⁹. Il decreto legislativo n. 85 del 2010 recante "Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42", ha contribuito affinché agli enti territoriali diventino dei soggetti capaci di valorizzare i beni immobili presenti nel proprio territorio¹⁰.

Il decreto legislativo n. 156 del 2010 "Disposizioni recanti attuazione dell'art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e successive modificazioni, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale", ha previsto il trasferimento di funzioni dallo stato alla "nuova" entità di Roma Capitale¹¹.

Il decreto legislativo n. 216 del 2010 "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province", ha introdotto un sistema per

⁷ Cfr. E. JORIO, *Le contraddizioni e i limiti applicativi dell'art. 119 della Costituzione*, in www.federalismi.it, 2007, p. 2. Cfr. R. PIGNATONE, *Principi fondamentali per il coordinamento del sistema tributario e ricorso alla delega legislativa in materia di federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, 9 marzo 2011, p. 4. ss. Cfr. D. MORO, *I vincoli europei all'introduzione del federalismo fiscale in Italia: una prima valutazione (Patto di stabilità e crescita, Fiscal compact, e futuro del federalismo fiscale)*, Centro Studi sul Federalismo, 2012, p. 4. Cfr. Corte dei Conti, *Elementi per l'audizione in materia di federalismo fiscale*, Commissioni riunite Bilancio e Finanza della Camera dei deputati, 12 febbraio 2009, p. 3 ss.

⁸ Per un approfondimento sugli obiettivi della riforma v. W. GIULIETTI, *Il federalismo fiscale nella l. n. 42 del 2009. La complessa definizione di un modello*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, p. 7. "La questione della coesione economica e sociale dovrebbe [...] essere considerata un obiettivo primario da perseguire parallelamente alla definizione del sistema di federalismo fiscale, anche al fine di garantire il corretto funzionamento del principio di autosufficienza finanziaria". F. PALERMO, *Fiscalità locale: i nodi irrisolti*, in *Consumatori, Diritti e Mercato*, n. 1, 2011, pp. 31-38. "Il problema dell'attuale dibattito in Italia è la mancata condivisione degli obiettivi del processo chiamato federalismo fiscale. L'assenza di un obiettivo condiviso, anzi la coesistenza di obiettivi antitetici, rende assai improbabile il successo complessivo dell'operazione".

⁹ Cfr. R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in www.astrid-online.it, 24 maggio 2009, p. 1-13.

¹⁰ Cfr. E. BUGLIONE, *Attuazione della legge 42/09, atto primo: il federalismo demaniale: una scelta opportuna?*, in *Rass. Parl.*, 2010, p. 697 ss. Cfr. F. PIZZETTI, *Il federalismo demaniale un buon segnale verso un federalismo fiscale <<ben temperato>>*, in *Le Regioni*, 2010, p. 3 ss. Cfr. S. MABELLINI, *La disciplina dei beni pubblici tra Stato e regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale: dalla <<valorizzazione funzionale>> alla <<valorizzazione finanziaria>>*, in *Rass. Parl.*, n. 4, 2013, pp. 866 ss. L. ANTONINI, *Il primo decreto legislativo in attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in www.federalismi.it, n. 25, 2009, p. 3. Cfr. ASSONIME, *Il decreto legislativo sul federalismo demaniale*, in www.astrid-online.it, Note e Studi, n. 7, 2010, p. 2.

¹¹ Cfr. M. ZUPPETTA, *L'ordinamento speciale di Roma Capitale: un percorso ad ostacoli*, in www.federalismi.it, n. 17, 28 agosto 2013, p. 4 ss.

l'individuazione dei fabbisogni standard, necessari all'attuazione del meccanismo di perequazione relativo alle funzioni fondamentali¹².

Il decreto legislativo n. 23 del 2011 "Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale", ha avviato la riforma della finanza dei comuni, attraverso l'istituzione dell'imposta municipale propria (l'imu) e delle altre imposte municipali secondarie¹³.

Il decreto legislativo n. 68 del 2011 "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario", ha introdotto il metodo dei costi standard per il calcolo del fabbisogno sanitario¹⁴.

Il decreto legislativo n. 88 del 2011 "Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42", ha lo scopo di ridurre il *gap* strutturale tra nord e sud¹⁵.

Il decreto legislativo n. 118 del 2011 "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, a norma degli artt. 1 e 2 della legge n. 42 del 2009" ha avviato la riforma della contabilità degli enti locali¹⁶.

Il decreto legislativo n. 149 del 2011 "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, a norma degli artt. 2, 17 e 26 della legge n. 42 del 2009, ha definito i meccanismi premiali e sanzionatori per regioni, province e comuni¹⁷.

Il decreto legislativo n. 61 del 2012, "Ulteriori disposizioni in materia di ordinamento di Roma Capitale in attuazione dell'art. 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42" ha disposto il conferimento delle funzioni amministrative in materia di beni storici, artistici, paesaggistici e ambientali, nel settore produttivo e artistico, in materia di protezione civile a Roma capitale¹⁸.

¹² L. ANTONINI, *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge sul federalismo fiscale*, cit., p. 9 ss.

¹³ Cfr. S. PELLEGRINO, S. PIPERNO, *L'autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti Locali alla luce dei più recenti provvedimenti: "L'albero è più dritto?"*, Centro Studi sul Federalismo, 2012, pp. 28-42.

¹⁴ Cfr. C. PINELLI, *I livelli essenziali delle prestazioni*, in Atti del 57° Convegno di Studi Amministrativi su "Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati", Varenna, 22-24 settembre 2011, p. 8. Per un approfondimento su federalismo fiscale e sanità v. E. JORIO, *Federalismo fiscale e riforma quater della sanità: un binomio indissolubile*, in www.astrid-online.it, 6 settembre 2010, p. 2. "L'ambito applicativo, nel quale il federalismo fiscale dovrà massimamente misurare il suo corretto concepimento, nonché la sua adeguatezza attuativa, è certamente quello che riguarda la sanità".

¹⁵ Cfr. B. CARAVITA, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, p. 5. "Dietro tutto il meccanismo del federalismo fiscale, dunque, un primo obiettivo è quello di riequilibrare la distribuzione delle risorse sull'asse Nord-Sud".

¹⁶ Cfr. A. IACOVIELLO, *Il punto sull'attuazione del federalismo fiscale nella XVI Legislatura*, in www.issirfa.cnr.it, 2012, p. 3 ss.

¹⁷ Cfr. E. JORIO, *Federalismo fiscale: il decreto delegato che prevede le sanzioni e le premialità*, in www.astrid-online.it, 6 settembre 2011, pp. 2-3. "Il testo in esame propone una svolta non di poco conto [...] dal momento che imporrà agli amministratori locali, *lato sensu*, comportamenti all'insegna del rispetto assoluto delle regole e dell'economicità, a salvaguardia degli interessi del Paese e degli equilibri comunitari".

¹⁸ Viene inoltre disposto che al trasferimento delle risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni amministrative conferite a Roma capitale si provveda con uno o più d.p.c.m. entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto legislativo, vale a dire entro il 31 agosto 2012: decreti che al momento non risultano adottati v. *L'attività delle Commissioni nella XVI legislatura. Federalismo fiscale*, n. 1/XV, Roma, Camera dei deputati, marzo 2013, p. 50.

2. Il federalismo fiscale all'esame del comitato per la legislazione

Il comitato per la legislazione (di seguito: comitato) rappresenta, nell'ambito delle riforme dei regolamenti parlamentari del 1997, uno degli aspetti più innovativi in materia di qualità della legislazione¹⁹.

Il comitato è definito come un organo "tecnico-neutrale"²⁰ – presente alla Camera dei deputati²¹, composto solo da parlamentari, appartenenti in numero paritario alla maggioranza e all'opposizione - incaricato, ai sensi dell'art. 16-bis del r.C., di esprimere pareri "sulla qualità dei testi, con riguardo alla loro omogeneità, chiarezza e proprietà della loro formulazione, nonché all'efficacia di essi per la semplificazione e il riordinamento della legislazione vigente"²².

Le funzioni del comitato possono essere classificate in quattro tipi²³. La prima, ai sensi dell'art. 16-bis, comma 4, r.C., prevede che il comitato intervenga, su tutti i progetti di legge all'esame delle commissioni, a seguito della richiesta avanzata da un quinto dei componenti della commissione che sta esaminando il testo²⁴.

La seconda, ai sensi dell'art. 96-bis, comma 1, r.C., dispone che il comitato intervenga, autonomamente, sui disegni di legge di conversione dei decreti-legge, esprimendo il proprio parere alla commissione che esamina il disegno di legge²⁵.

La terza, ai sensi dell'art. 16-bis, comma 6-bis, r.C., prevede che il comitato esprima il proprio parere su tutti i progetti di legge recanti norme di delegazione legislativa o disposizioni volte a trasferire alla potestà regolamentare del governo (o di altri soggetti) materia già disciplinate con leggi²⁶.

La quarta ed ultima funzione è quella disciplinata dall'art. 96-ter, comma 3, r.C.: il comitato esprime il proprio parere alle commissioni che ne abbia fatta richiesta (con il *quorum* di un quinto dei deputati), sugli schemi di atti normativi del governo²⁷.

In relazione al federalismo fiscale, il comitato, ai sensi dell'art. 96-ter, comma 3, r.C., ha espresso i pareri sui seguenti schemi di decreti legislativi: schema di decreto legislativo recante

¹⁹ Cfr. G. M. SALERNO, *Commissioni in sede referente, istruttoria legislativa e Comitato per la legislazione: le riforme del Regolamento della Camera in tema di qualità della legislazione*, in *Il Parlamento del bipolarismo: un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, a cura di V. LIPPOLIS, Napoli, Il Filangeri, 2007, p. 97 ss. Cfr. E. ALBANESI, *Qualità della legislazione pretermessa nella legge ed o.d.g al Governo nella XV Legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2008, p. 4.

²⁰ Cfr. L. LORELLO, *Brevi note sull'attività del Comitato per la legislazione nel primo anno della XVI legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2009, p. 2. Cfr. S. SPADA, *La qualità della normazione secondo la 'giurisprudenza' del Comitato per la legislazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2010, p. 1.

²¹ Cfr. N. LUPO, G. PERNICIARIO, *Riforma del regolamento del Senato: un approccio bipartisan, ma non ancora sufficientemente organico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2012, pp. 12-15.

²² Cfr. N. LUPO, *La politica della legislazione e l'esperienza italiana del Comitato per la legislazione*, Intervento alla tavola rotonda su "La tecnica legislativa: limiti ed opportunità per il legislatore", Roma, 17 giugno 2002, p. 1 ss.

²³ N. LUPO, *La politica della legislazione e l'esperienza italiana del Comitato per la legislazione*, cit., p. 3 ss. Per un commento sulle finalità del Comitato per la legislazione si rinvia a Cfr. B. ANDREATTA, *Intervento*, in Atti dell'incontro su "Obiettivi per la riorganizzazione dei sistemi normativi tra Parlamento e Governo", Roma, Camera dei deputati, 6 dicembre 1999, pp. 42 ss. "La funzione del Comitato non è solo quella di individuare possibili linee di comportamento e indirizzi ampiamente condivisi, ma anche quella di offrire occasioni e argomenti per il più ampio confronto su temi che emergono quotidianamente nella sua esperienza e che sono sempre più avvertiti dalla società".

²⁴ N. LUPO, *La politica della legislazione e l'esperienza italiana del Comitato per la legislazione*, cit., p. 4 ss. Cfr. L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, p. 109. Cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 326

²⁵ N. LUPO, *La politica della legislazione e l'esperienza italiana del Comitato per la legislazione*, cit., pp. 4 ss.

²⁶ N. LUPO, *La politica della legislazione e l'esperienza italiana del Comitato per la legislazione*, cit., pp. 4 ss.

²⁷ N. LUPO, *La politica della legislazione e l'esperienza italiana del Comitato per la legislazione*, cit., pp. 4 ss.

disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario (atto n. 317)²⁸; schema di decreto legislativo recante attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, in materie di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali (atto n. 328)²⁹; schema di decreto legislativo recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni (atto n. 365)³⁰; schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi (atto n. 339)³¹.

Il comitato, in primo luogo, ha rilevato che gli schemi dei decreti legislativi hanno previsto l'adozione di successivi decreti di fonte secondaria, cui è stata demandata la piena attuazione della riforma³². Si tratta di una scelta, dunque, in contrasto con quanto indicato dalla legge delega n. 42 del 2009, la quale affidava ai decreti legislativi l'effettiva attuazione della riforma³³.

La maggior parte degli schemi dei decreti attuativi - tra cui i decreti su Roma capitale³⁴, sulla fiscalità municipale e sul federalismo demaniale³⁵ - erano caratterizzati da una "eccessiva genericità e, in sostanza, "decidono di non decidere rinviando all'adozione di futuri atti normativi del governo (regolamenti o d.p.c.m.) la concreta definizione delle questioni riguardanti vari aspetti tecnici del nuovo sistema di finanza regionale e locale"³⁶.

In effetti, sebbene le deleghe previste espressamente dalla legge n. 42 del 2009 risultino formalmente attuate, i provvedimenti di attuazione hanno previsto, a loro volta, un complesso sistema di rinvii ad ulteriori atti amministrativi, a cui è stata demandata la disciplina dei principali strumenti di attuazione del nuovo modello di relazioni finanziarie tra stato, regioni ed enti locali³⁷.

²⁸ Cfr. Comitato per la legislazione, *Resoconto mercoledì 23 marzo 2011*, Camera dei deputati, XVI legislatura.

²⁹ Cfr. Comitato per la legislazione, *Resoconto mercoledì 13 aprile 2011*, Camera dei deputati, XVI legislatura.

³⁰ Cfr. Comitato per la legislazione, *Resoconto mercoledì 6 luglio 2011*, Camera dei deputati, XVI legislatura.

³¹ Cfr. Comitato per la legislazione, *Resoconto martedì 31 maggio 2011*, Camera dei deputati, XVI legislatura.

³² Comitato per la legislazione, *Resoconto mercoledì 23 marzo 2011*, cit., p. 5. Cfr. F. SCUTO, *Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge delega n. 42: questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma ancora incompleta*, Torino, Centro Studi sul Federalismo, Luglio 2012, pp. 12-14.

³³ Legge 5 maggio 2009, n. 42, art. 2.

³⁴ Cfr. R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, Brescia, Grafo Editore, 2011, p. 144 ss. "Il primo decreto su Roma Capitale appare: come 'monco', in quanto necessitante un nuovo ed ulteriore atto che si faccia carico di esplicitare perspicuamente le funzioni dell'ente e le correlative risorse per farvi fronte [...]. Non a caso, anche la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, pur esprimendo parere favorevole allo schema di decreto, rilevava che si trattava di una attuazione 'parziale' della delega".

³⁵ F. SCUTO, *Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge delega n. 42: questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma ancora incompleta*, cit., pp. 12-14.

³⁶ Tale rinvio ad altri atti normativi - in alcuni casi anche a forme del tutto atipiche di atti normativi - costituisce un esempio di quel metodo di produzione normativa c.d. "a cannocchiale", in base alla quale la legge parlamentare tende a demandare e rimandare in avanti il momento della decisione finale, prefigurando solo parte dei suoi contenuti e accantonando nell'immediato i nodi più complessi in R. ZACCARIA, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, cit., p. 15 ss. *Aspetti problematici nella evoluzione delle fonti normative*, in *Atti dei seminari promossi dal Comitato per la legislazione e dalle Università di Firenze, Genova, Perugia e Luiss*, a cura di R. ZACCARIA, Roma, Camera dei deputati, 2008, pp. 1-11. Cfr. A. SIMONCINI, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato*, in *Atti del convegno: "Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici"* organizzato dal Gruppo di Pisa, Università di Milano-Bicocca, 10-11 giugno 2011, pp. 1 ss.2

³⁷ Sul problema della tecnica del "rinvio" in merito al nuovo Titolo V si rinvia a A. D'ATENA, *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del titolo V*, in *Le Regioni*, 2002, p. 306.

Inoltre, il comitato ha deplorato, in più occasioni, il rinvio della disciplina a decreti di natura non regolamentare, con riguardo ai quali, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 116 del 2006, ha già avuto modo di qualificarli quali atti dalla "indefinibile natura giuridica"³⁸.

L'organo parlamentare, in secondo luogo, ha sottolineato che gli schemi dei decreti legislativi attuativi, nella maggioranza dei casi, non erano accompagnati né dall'analisi di impatto della regolamentazione (AIR)³⁹ né dall'analisi tecnico-normativo (ATN), così come previste da disposizioni di legge⁴⁰.

Il comitato ha riscontrato che - pur in presenza di una riforma così complessa e ampiamente condivisa⁴¹ - la maggior parte degli schemi dei decreti attuativi non è stata accompagnata da alcuna analisi preventiva circa i possibili effetti che avrebbe avuto su cittadini, imprese e pubbliche amministrazioni.

Infatti, si osserva che solo la legge delega e tre decreti legislativi (i due decreti di Roma capitale e il decreto recante meccanismi sanzionatori e premiali) sono stati corredati dalle valutazioni di impatto.

Il comitato, nel corso dell'*iter* parlamentare, non solo ha rilevato la grave e sistematica assenza dell'AIR (e dell'ATN), ma ha sottolineato come tale mancanza costituisca una "cattiva" abitudine del governo⁴².

In particolare, il comitato, nell'esame del decreto sui costi standard nel settore sanitario (Atto n. 317), oltre a riscontrare l'assenza della relazione AIR, ha segnalato come "tale circostanza appaia

³⁸ Comitato per la legislazione, *Resoconto 23 marzo 2011*, cit., p. 5. "Il provvedimento (Atto n. 317) prevede l'adozione di tre decreti di natura non regolamentare: articoli 3, comma 3; 5, comma 2 e 11, comma 8". Per un'analisi sui i decreti non regolamentari v. L. LORELLO, *La giurisprudenza del Comitato per la legislazione in materia di delegificazione e di potere regolamentare del Governo. Il rilievo "esterno" delle sue determinazioni*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3, 2011, p. 8. Cfr. E. ALBANESI, *I decreti del Governo «di natura non regolamentare»*. *Un percorso interpretativo*, in Atti del Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa dal titolo "Gli atti del Governo tra Corte costituzionale e giudici, svolto presso l'Università Milano Bicocca, 10-11 giugno 2011. Cfr. A. MOSCARINI, *Sui decreti del governo "di natura non regolamentare" che producono effetti normativi*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, fasc. n. 6, 2008. Cfr. G. MAZZOLA, *Esperienze di "fuga dalla legge" tratte dall'ultima legislatura nazionale e regionale*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2012, p. 1 ss.

³⁹ Per un approfondimento sugli strumenti di *Better Regulation* v. F. BARAZZONI, V. DE MAGISTRIS, A. LA SPINA, *L'analisi di impatto della regolamentazione in dieci paesi europei dell'Unione Europea*, in Quaderni Formez, Dipartimento della Funzione Pubblica, Roma, 2005, p. 40. "L'AIR consiste nella valutazione preventiva degli effetti sull'attività dei cittadini e delle imprese e sull'organizzazione delle pubbliche amministrazioni che deriverebbero dall'adozione di leggi, atti aventi forza di legge, regolamenti ministeriali o interministeriali, circolari e regole tecniche contenute in atti non normativi". Cfr. M. DE BENDETTO, M. MARTELLI, N. RANGONE, *La qualità delle regole*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 70. Cfr. M. D'ALBERTI, *Le regole globali: limiti e rimedi*, in *Governare l'economia globale nella crisi e oltre la crisi*, a cura di G. AMATO, Firenze, Passigli Editore, 2009, pp. 119-131. Cfr. *La tela di Penelope*, a cura di A. NATALINI e G. TIBERI, Bologna, Il Mulino, Astrid, 2010, pp. 17-30.

⁴⁰ In particolare, il d.p.c.m. 11 settembre 2008, n. 170 ha specificato gli ambiti di applicazione, i casi di esenzione ed esclusione dell'AIR. Per una lettura sulle criticità espresse in merito al regolamento n. 170 del 2008 si rinvia a A. NATALINI, F. SCARPI, *L'insostenibile leggerezza dell'Air*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, pp. 232 ss. Cfr. B. G. MATTARELLA, *La trappola della legge. Molte, oscure, complicate*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 111-122.

⁴¹ Cfr. L. ANTONINI, *Federalismo e welfare familiare*, intervento nel corso del convegno su: Conferenza nazionale della famiglia", 8-10 novembre 2010, p. 6. "La fase parlamentare del federalismo fiscale si è sviluppata attraverso un dialogo costruttivo tra maggioranza e opposizione e il risultato finale è stata la votazione, con un'ampia maggioranza, della legge di delega 5 maggio 2009, n. 42".

⁴² Comitato per la legislazione, *Resoconto mercoledì 13 aprile 2011*, p. 7.

particolarmente grave nel caso in questione, attesa la complessità del provvedimento e gli effetti che esso è destinato a produrre sui soggetti pubblici e privati”⁴³.

A seguito di questa violazione, il Presidente del Comitato, il 25 marzo 2011, ha inviato una “lettera” al Presidente della Camera dei deputati, nella quale “constatava come di sovente gli atti normativi di origine governativa non siano corredati dell’AIR e dell’ATN ai fini dello svolgimento di una adeguata istruttoria su tali atti”⁴⁴.

In risposta a tale lettera, il Presidente della Camera ha comunicato di “aver segnalato tale questione al Ministro per i rapporti con il Parlamento, con l’invito ad assumere le opportune iniziative di competenza affinché gli atti normativi di iniziativa governativa possano essere sistematicamente corredati dall’AIR e ATN, al fine di contribuire così al perseguimento del comune obiettivo del miglioramento della qualità dei testi legislativi”⁴⁵.

Tuttavia, lo “scambio epistolare” tra l’organo parlamentare e il governo sembra non aver prodotto i risultati sperati: nello stesso giorno della lettura della risposta, il comitato ha rilevato che lo schema di decreto in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economico e sociali era sprovvisto sia di AIR e ATN⁴⁶.

3. Conclusioni

A distanza di circa cinque anni dall’adozione della legge delega n. 42 del 2009, l’attuazione del c.d. federalismo fiscale è considerata “ancora largamente incompleta”⁴⁷.

La riforma della finanza regionale sarebbe dovuta entrare a regime nel 2013, tuttavia, la scadenza non è stata rispettata; infatti, come è noto, mancano ancora molti provvedimenti normativi per una piena attuazione⁴⁸.

Il quadro normativo relativo alla finanza locale, successivamente, è stato ampiamente modificato dai molteplici e contraddittori provvedimenti del governo Monti⁴⁹, che hanno seguito un’impostazione differente dagli indirizzi contenuti nella legge delega sul federalismo fiscale⁵⁰.

⁴³ Comitato per la legislazione, *Resoconto, mercoledì 23 marzo 2011*, p. 6.

⁴⁴ Comitato per la legislazione, *Resoconto mercoledì 13 aprile 2011*, pp. 3-4.

⁴⁵ Comitato per la legislazione, *Resoconto mercoledì 13 aprile 2011*, pp. 3-4.

⁴⁶ Comitato per la legislazione, *Resoconto mercoledì 13 aprile 2011*, p. 7.

⁴⁷ Cfr. F. TOSI, *Il federalismo fiscale a due anni dalla legge delega*, Irpet, Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale, giugno 2011, p. 20. Cfr. B. BALDI, *I numeri del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, in Milano, Maggioli Editore, Istituzioni del federalismo, n. 5/6, 2010, p. 496.

⁴⁸ Cfr. E. JORIO, *Il federalismo fiscale c’è cominciamo ad applicarlo*, in www.astrid.eu, 2012, p. 1. “Mancano circa 400 provvedimenti attuativi e applicativi di quanto contenuto nei provvedimenti legislativi e regolamentari in essere (oltre 100 solo afferenti al federalismo fiscale)”. Cfr. E. JORIO, *Federalismo municipale: la determinazione dei costi e fabbisogni standard (e non solo)*, in www.federalismi.it, 27 aprile 2011, p. 4. “Le perplessità di merito afferiscono i contenuti della gran parte dei provvedimenti, dal momento che sono apparsi semplicemente enunciativi e, in quanto tali, introduttivi di soli principi e criteri, pertanto bisognosi di ulteriori e numerosi provvedimenti applicativi [...] indispensabili per disciplinare compiutamente le materie di specifico riferimento”.

⁴⁹ Sui provvedimenti in materia di federalismo fiscale adottati dal governo Monti v. G. MAZZOLA, *Che fine ha fatto il federalismo fiscale?*, in www.astrid.eu, 2013, pp. 1-4. G. MAZZOLA, *Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2012, p. 2. “Con il Governo Monti, l’attuazione della legge n. 42/2009 appare bloccata e sembra che si stiano compiendo alcuni passi indietro”.

⁵⁰ La quarta *Relazione semestrale della commissione bicamerale per l’attuazione del federalismo fiscale*, p. 331, ha osservato come: “l’ultima legislatura sia stata caratterizzata dal numero e dalla rilevanza degli interventi adottati in materie riconducibili al federalismo fiscale, al di fuori degli strumenti e delle procedure stabilite dalla legge delega n. 42 del 2009”.

Il processo di attuazione della riforma è stato rallentato e aggravato a causa degli intrecci determinati dalle manovre relative al consolidamento dei conti pubblici – rese necessarie dalla crisi finanziaria in atto⁵¹ - e dai ripetuti tentativi di superamento province⁵².

In una più ampia prospettiva, i problemi relativi alla definizione del nuovo sistema di finanza regionale e locale si possono individuare in diversi fattori.

In primo luogo, il nuovo sistema di finanza decentrato necessitava di alcuni passaggi fondamentali – dalla ristrutturazione del governo locale ad un'efficace trasferimento di funzioni e risorse – che avrebbero dovuto precedere il c.d. federalismo fiscale⁵³.

Come è stato sostenuto in dottrina, si è assistito ad una “inversione logica e cronologica che avrebbe dovuto caratterizzare il processo complessivo di attuazione della riforma, dal momento che il federalismo fiscale è divenuto il centro del motore di tale processo, a prescindere da ogni questione riguardante il quadro istituzionale”⁵⁴.

In secondo luogo, la maggior parte degli schemi dei decreti attuativi del federalismo fiscale ha previsto un sistematico rinvio delle questioni più complesse ad altri atti - di fonte secondaria e, in

⁵¹ Sul rapporto tra federalismo fiscale e crisi economica si rinvia a P. VENTURI, S. RAGO (a cura di), *Federalismo fiscale e disuguaglianze territoriali: il ruolo dell'economia civile*, Forlì, Aiccon, 2012, pp. 19-40. Parte della dottrina ritiene che l'attuazione del federalismo sia stata rallentata a causa della crisi finanziaria. Cfr. S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di Riforme*, in ISSIRFA, ottobre 2012, p. 12 ss. “Questa legge (del federalismo fiscale ndr), pur così bene accolta politicamente, [...] presenta forti limiti dovuti essenzialmente agli effetti che la crisi economica stava già producendo in termini anche di legislazione di emergenza”. Cfr. La Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali, 12 aprile 2013, p. 18. “La riforma della finanza locale e regionale avviata con la legge 42/2009 sul federalismo fiscale e con i successivi decreti legislativi è stata frenata dalla crisi economico-finanziaria”. Altri autori ed istituti affermano che la crisi finanziaria sia stata un effetto proprio della mancata riforma federale cfr. UNIONCAMERE, *Il federalismo in tempo di crisi*, in www.osservatoriofederalismo.eu, gennaio 2013, p. 3. “In un certo senso l'attuale situazione italiana sembra derivare da scelte non condivisibili fatte negli ultimi decenni [...]. L'inefficienza del settore pubblico, ad esempio, è stata aggravata da un'eccessiva spesa pubblica e da un 'federalismo a metà', che non ha dato alle Regioni e agli enti locali le regole e i mezzi per sviluppare in maniera responsabile il proprio grado di autonomia”. Cfr. E. VASCO, *In Italia il federalismo è morto*, in www.italianieuropei.it, 19 novembre 2010, p. 1. “La scelta federalista poteva e doveva essere una chiave utile per affrontare la crisi in modo concertato, forte e condiviso”.

⁵² F. SCUTO, *Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge delega n. 42: questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma ancora incompleta*, cit., pp. 12-14.

⁵³ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Il nuovo assetto dell'amministrazione*, in www.federalismi.it, fasc. n. 19, 2004, pp. 36-39. Cfr. G. C. DE MARTIN, *Il regionalismo tra titolo V e prospettiva federalista*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2011, p. 6. La riforma è stata avviata prima che fosse operato “il riassetto delle funzioni, anzitutto locali, con la conseguenza di rendere più difficile l'attuazione di un disegno già di per sé tecnicamente complicato”. Cfr. F. BASSANINI, *Regioni: riforma della riforma, o ritorno al passato?*, in *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, (a cura di) L. VANDELLI, F. BASSANINI, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 3-5. “Quattro cause sembrano emergere in merito al fallimento del federalismo fiscale: la ripartizione confusa, farraginoso e contraddittoria delle competenze Stato-Regioni; i ritardi decennali accumulati nell'attuazione della riforma costituzionale, nel trasferimento di poteri, strutture e risorse finanziarie; l'incapacità di comprendere che il modello federale non comporta un affievolimento e un deperimento delle istituzioni centrali; la farraginosità della nostra architettura istituzionale”.

⁵⁴ Cfr. A. PAJNO, *I nuovi moduli dell'attività amministrativa*, in Atti del 59° Convegno di Studi Amministrativi su “Il federalismo alla prova dei decreti delegati”, Varenna, 22-24 settembre 2011, p. 3. Cf. G. C. DE MARTIN, *Le autonomie regionali tra ambivalenze, potenzialità, involuzioni e privilegi*, in www.amministrazioneincammino.it, 2013, pp. 9-11. Cfr. G. C. DE MARTIN, G. RIVOSECCHI, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della delega n. 42 del 2009*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2010, p. 9. Cfr. U. DE SIERVO, *Il regionalismo italiano fra i limiti della riforma del Titolo V e la sua mancata attuazione*, in atti del seminario su “Cooperazione e competizione fra Enti territoriali: modelli comunitari e disegno federale italiano”, Roma, in www.issirfa.cnr.it, 18 giugno 2007, pp. 1-4.

alcuni casi, dalla dubbia costituzionalità - il cui effetto è stato quello di rendere inefficacia la riforma.

In terzo luogo, come ha rilevato il comitato per la legislazione, i decreti attuativi, nella maggior parte dei casi, non erano accompagnati dall'AIR (e dall'ATN). In tal senso, il comitato, se da un lato, ha puntualmente segnalato tale criticità, tuttavia, dall'altro, i risultati delle sue segnalazioni sembrano essere stati modesti⁵⁵.

Nel corso del procedimento legislativo, sono state redatte tre relazioni AIR, di cui evidenziamo: il basso livello di analisi, l'assenza di stime dei vantaggi e svantaggi dell'opzione regolatoria prescelta, la mancanza di consultazioni e altro.

La riforma del federalismo fiscale ha costituito la (ri)prova, semmai ce ne fosse bisogno, di quanto gli strumenti per una migliore qualità della regolamentazione non siano utilizzati in modo sistematico⁵⁶.

In conclusione, come è stato ricordato, "la visione occasionale di AIR allegate a provvedimenti normativi, anche rilevanti - ad esempio, in materia di federalismo fiscale - ha consentito di quotarne la ricorrente consistenza: un paio di cartelle"⁵⁷.

⁵⁵ Sulla effettività dei pareri v. N. LUPO, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2008, p. 14. "L'esito dei pareri espressi dal comitato è stato fin qui piuttosto scarso, ancorché non del tutto insignificante".

⁵⁶ Cfr. U. RESCIGNO, *Le tecniche della legislazione nella CEE*, in atti del convegno: "I mutamenti costituzionali in Italia nel quadro dell'integrazione europea, Roma, Luiss, Bollettino n. 14, 2001, p. 7. L'autore individuava alcune condizioni affinché si potesse verificare l'applicazione a regime dello strumento normativo: "l'AIR dovrebbe diventare istituzionale e sistematica".

L'OCSE rileva come l'Italia sia uno dei primi paesi ad aver adottato formalmente gli strumenti di *Better Regulation*, tuttavia, si riscontrano gravi ritardi circa l'utilizzo effettivo degli stessi strumenti in S. SALVI, *La qualità della regolazione in Italia tra buone intenzioni e modesti risultati: un confronto internazionale*, in www.astrid.eu, 2008, pp. 3-8. Cfr. Senato della Repubblica, *Due anni di nuova Air. Un bilancio*, Servizio per la qualità degli atti normativi, 2010, p. 10. "L'AIR pare entrata nell'ambito del Governo normatore - sovente nel segno della ritualità formale, rare volte con dispiegamento compiuto delle sue potenzialità informative".

⁵⁷ Cfr. M. DE BENEDETTO, *Tecniche di atti normativi del Governo: "niente (o assai poco) di nuovo sotto il sole"*, in www.osservatorioair.it, settembre 2010, p. 13.